

ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

AN INTERNAL PRACTICE FOR ESTIMATING EFFICIENCY OF USE OF LOCAL BUDGETS

У статті розглянуто вітчизняну практику оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Така оцінка проводиться за доходами та видатками місцевих бюджетів і на рівні бюджетних програм, які реалізуються місцевими бюджетами. Оцінка використання місцевих бюджетів законодавчо не регламентується окремим нормативним актом. Оцінка використання фінансових ресурсів у межах окремих бюджетних програм здійснюється за видатковою частиною кожної програми та законодавчо визначається окремим нормативним актом. При цьому ефективність використання даних ресурсів проводиться шляхом оцінки показників затрат, продукту, ефективності та якості бюджетної програми.

Ключові слова: ефективність, оцінка, місцеві бюджети, бюджетна програма, коефіцієнт ефективності.

В статье рассмотрена отечественная практика оценки эффективности использования средств местных бюджетов. Такая оценка проводится по доходам и расходам местных бюджетов и на уровне бюджетных программ, которые реализуются местными бюджетами. Оценка использования местных бюджетов законодательно не регламентируется отдельным нормативным

актом. Оценка использования финансовых ресурсов в пределах отдельных бюджетных программ осуществляется по расходной части каждой программы и законодательно определяется отдельным нормативным актом. При этом эффективность использования данных ресурсов проводится путем оценки показателей затрат, продукта, эффективности и качества бюджетной программы.

Ключевые слова: эффективность, оценка, местные бюджеты, бюджетная программа, коэффициент эффективности.

The article discusses the internal practice of estimating the effectiveness of using local budgets. Such an estimate is made on incomes and expenditures of local budgets and at the level of budget programs which implemented by local budgets. The estimate of the use of local budgets is not legally regulated by a separate normative act. The estimate of the use of financial resources within individual budget programs is implemented at the expense of each program and legally determined by a separate normative act. At the same time, the efficiency of the use of these resources is done by estimating the cost, product, efficiency, and quality of the budget program.

Key words: efficiency, estimation, local budgets, budget program, an efficiency coefficient.

УДК 336.1

Сидорчук А.А.

к.е.н., доцент кафедри фінансів
імені С.І. Юрія
Тернопільський національний
економічний університет

Постановка проблеми. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнята у 2014 р., розпочала процес децентралізації в Україні (далі – Концепція) [1]. Однією з багатьох проблем, вирішенню яких покликана сприяти реалізація Концепції, стало створення матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування відповідних власних і делегованих повноважень. Одним з очікуваних результатів її реалізації є запровадження стандартів (або нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, та визначення критеріїв оцінювання якості (або ефективності) таких послуг. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів Концепція визначає як один зі шляхів підвищення якості та доступності публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням ефективності використання бюджетних коштів присвячено праці таких вітчизняних учених, як В. Горин, В. Дем'янишин, О. Кириленко, Б. Малиняк, Г. Маркович та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є розроблення коефіцієнтів (нормативів) оцінки

ефективності використання коштів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінку ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад здійснює Державна аудиторська служба України шляхом проведення відповідного аудиту. Державний фінансовий аудит спрямований або на оцінку ефективності виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками загалом, або на оцінку ефективності використання коштів у межах окремих бюджетних програм, які реалізуються розпорядниками коштів на території місцевої громади.

Чинне законодавство не містить чіткого нормативного акту, який би визначав правові засади для оцінки ефективності виконання місцевих бюджетів за доходами чи видатками, проте визначає такі засади для проведення оцінки ефективності бюджетних програм. Зокрема, у відповідній постанові Кабінету Міністрів України передбачено, що державний фінансовий аудит ефективності бюджетних програм виступає:

- як форма державного фінансового контролю, що спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення чинників, які цьому можуть перешкоджати;

- для розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання затверджених бюджетних програм [2].

Завдання аудиту ефективності виконання бюджетних програм територіальними органами влади представлено на рис. 1.

Як бачимо на рис. 1, аудит ефективності бюджетних програм, який проводиться Державною аудиторською палатою України, покликаний зіставляти між собою ціль бюджетної програми та ефективність використання бюджетних коштів на її досягнення. Аудит ефективності бюджетних програм здійснюється шляхом аналізу результативності програми за етапами, представленими на рис. 2.

Аналіз окремих етапів державного аудиту конкретної бюджетної програми супроводжується висунанням гіпотез (припущень) щодо причин виникнення проблем (недосягнення цілей, виражених у результативних показниках програми) чи недосконалості позицій у виконанні бюджетних програм. У подальшому під час проведення державного аудиту такі гіпотези (припущення) підтверджуються або спростовуються. У разі підтвердження висунутих гіпотез державний аудит ефективності бюджетних програм завершується висновками щодо причин недосягнення запланованих цілей (результативних показників). Висновки, які відображаються в аудиторському звіті, також є основою для розроблення пропозицій щодо шляхів підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм у наступних бюджетних періодах.

Результати діяльності Державної аудиторської служби України доступні на сайті служби <http://www.dkrs.gov.ua>.

Аналіз аудиторських звітів за 2016–2018 рр. свідчить, що ефективність використання бюджетних коштів проводиться на рівні окремих бюджетних програм, підприємств державної (комунальної) форми власності та місцевих бюджетів.

У табл. 1 згруповано розглянуті нами вище особливості здійснення окремих видів державного фінансового аудиту в Україні в частині оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів та оцінки виконання бюджетних програм.

Таким чином, проведення оцінки ефективності використання бюджетних коштів у межах окремої бюджетної програми дає змогу сформулювати конкретніші гіпотези та пропозиції розпорядникам коштів, аніж під час проведення оцінки ефективності використання коштів місцевого бюджету загалом.

Під *ефективністю* будемо розуміти показник (або кілька показників), які вимірюватимуть отриманий ефект (результат) від дії органів місцевого самоврядування до витрат (матеріальних, фінансових та організаційних), понесених для його отримання.

Оскільки діюча практика засвідчила, що Державна аудиторська палата України оцінює ефективність використання фінансових ресурсів територіальних громад окремо на рівні місцевих бюджетів та на рівні бюджетних програм, також доцільно розглядати поняття ефективності на двох рівнях.

Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Понесені витрати місцевими бюджетами призводять до отримання певного ефекту (результату), який у науковій літературі прийнято вважати суспільним благом. П. Самуельсон та В. Нордхаус



Рис. 1. Завдання аудиту ефективності бюджетних програм

у класичному підручнику «Економіка» визначають суспільне благо як «...товари, призначені для загального використання, при цьому ніхто не може бути позбавлений цього права...» (*власний переклад*) [3, с. 102]. До таких благ «...доступ мають усі, навіть ті, хто за них не платив...» [4, с. 315]. Зібрані на всіх адміністративних рівнях податки використовуються державою для оплати суспільних благ. Таким чином, визначення ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад повинно здійснюватися шляхом порівняння *вартості* суспільних благ, які надаються відповідною громадою, та *вартості* понесених для їх надання витрат (формула 1).

$$ЕФЕКТИВНІСТЬ = \frac{БЛАГО}{ВИТРАТИ} \quad (1)$$

Очевидно, якщо, намагаючись оцінити «розмір» *благ*, які надаються територіальним громадами, ми зіткнемося з проблематичністю визначення одиниць для його виміру. Проте, незважаючи на складність визначення *благ* в абсолютних одиницях, суб'єктом, який може здійснювати таку оцінку, на думку Б. Малиняка та В. Горина, стають споживачі даних благ, тобто громадяни [5, с. 29]. Як зазначалося нами вище, цими науковцями розвинута ідея оцінювання ефективності витрат бюджету не окремим показником, а шляхом їх відповідності чотирьом критеріям: дотриманню



Рис. 2. Етапи аудиту ефективності бюджетних програм

Таблиця 1

Особливості окремих видів державного аудиту ефективності використання бюджетних коштів

| Види державного аудиту | Особливості | Оцінка ефективності |
|-----------------------------|--|---|
| Виконання місцевих бюджетів | Здійснюється за дохідною та видатковою частинами бюджету. Не регламентується окремим нормативним актом | Не проводиться |
| Виконання бюджетних програм | Здійснюється за видатковою частиною бюджетної програми. Регламентується окремим нормативним актом | Проводиться, шляхом оцінки показників затрат, продукту, ефективності та якості бюджетної програми |

демократичних процедур під час планування та виконання місцевого бюджету; оцінюванню відповідності бюджетних видатків суспільним пріоритетам; аналізу виконання бюджетних програм та досягнення запланованих цілей та, власне, дослідженню вартості наданих громадою послуг (благ).

Щодо «розміру» понесених витрат бюджетом територіальної громади для надання даних благ, то він розраховується як загальна сума видатків бюджету (або акумульованих місцевою громадою з усіх джерел податків). Визначення вартості суспільних благ, які надаються відповідною громадою, лише з погляду понесених матеріальних витрат на їх надання представляється нам проблематичним. Наприклад, фінансування місцевою громадою в межах бюджетної програми «Будівництво парку» повинно передбачати не лише оцінку «вартості» даної програми з погляду вартості понесених для цієї цілі витрат (використаних податків), а й власне оцінку даного проекту з боку жителів громади з інших (не лише фінансових) точок зору: естетичної, логістичної, туристичної тощо. Така «оцінка», додатково до «фінансової оцінки», повинна знайти своє відображення у відповідних результатах виконання місцевих бюджетів шляхом:

- або опитуванням громадської думки;
- або бути передбачена у стратегії соціально-економічного розвитку місцевої громади.

У разі опитування громадської думки доцільно варіанти оцінки реалізованого проекту обмежити варіантами відповіді, які включали б у себе весь спектр думок (повністю задоволений, частково задоволений, повністю незадоволений, частково незадоволений, цей проект не потрібен). Дотримавшись усіх необхідних вимог із погляду мінімальної вибірки респондентів, за результатами опитування жителів територіальної громади буде визначено як середньозважену арифметичну середню величину з відповідей, які повністю або частково задоволені реалізованим проектом, коефіцієнт (K_e), що повинен вплинути на остаточну оцінку ефективності проекту.

У нашому умовному прикладі за результатами реалізації бюджетної програми «Будівництво парку» було проведено опитування 1 000 осіб, які оцінили проект:

- 323 особи повністю задоволені;
- 125 осіб частково задоволені;
- 350 осіб повністю незадоволені;
- 165 осіб частково незадоволені;
- 37 особам цей проект був байдужий.

Для розрахунку K_e використаємо кількість респондентів, які задоволені проектом (323, які повністю задоволені, та 125 осіб, які частково задоволені). Коефіцієнт ефективності K_e дорівнюватиме 0,45:

$$K_e = \frac{323 + 125}{1000} = 0,45$$

Якщо всі жителі територіальної громади підтримають результати реалізації проекту, K_e може досягнути свого максимального значення – 1.

У разі проведення оцінки результатів проекту через відображення їх у стратегіях соціально-економічного розвитку територіальної громади доцільно визначати їх через відповідний індекс ефективності I_e . Таким індексом може стати інтегральний показник, який вимірює рівень людського розвитку території порівняно з умовним «еталоном» – рівнем людського розвитку країни згідно з *Human Development Index (HDI)*, що визначається ООН, значення якого взято за 1. Цей показник повинен бути інтегральним, тобто включати у себе вплив різних чинників, які характеризують соціально-економічний розвиток території, таких як тривалість життя на даній території, ВВП на душу населення, рівень доходу порівняно з іншими територіями тощо. Проте які б чинники не включалися у розрахунок I_e , його значення для окремої території завжди було б у проміжку між 0 та 1, як і значення K_e .

Таким чином, формула визначення ефективності використання фінансових ресурсів територіальної громади, яка враховувала б не лише вартість понесених витрат, а й оцінку місцевої громади, матиме вигляд (формула 2 та формула 3):

$$\text{ЕФЕКТИВНІСТЬ} = \frac{\text{БЛАГО}}{\text{ВИТРАТИ}} * K_e, \quad (2)$$

якщо ефективність визначатиметься опитуванням громадської думки, та

$$\text{ЕФЕКТИВНІСТЬ} = \frac{\text{БЛАГО}}{\text{ВИТРАТИ}} * I_e, \quad (3)$$

якщо ефективність передбачатиметься у стратегіях соціально-економічного розвитку території.

Оскільки з математичного погляду «розмір» благ буде рівний «розміру» понесених витрат для їх надання, саме показники K_e та I_e визначатимуть ефективність використання фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад.

Ефективність використання фінансових ресурсів бюджетних програм, які реалізуються у межах місцевих бюджетів.

Під час затвердження паспортів бюджетних програм визначаються цілі, які мають бути досягнуті за результатами її реалізації й які знаходять своє відображення у показниках затрат, продукту, ефективності та якості бюджетної програми. *Показники ефективності* під час реалізації окремої бюджетної програми будуть відрізнятися, проте вони обов'язково матимуть спільний складник – оцінюють величину середніх витрат, які припадають на одну особу (споживача благ). Такою особою може стати один учень, житель громади, молода особа тощо. Тому запропонована нами формула $\text{ЕФЕКТИВНІСТЬ} = \frac{\text{БЛАГО}}{\text{ВИТРАТИ}}$ (1), яка

передбачає відносну оцінку співставлення благ із понесеними для його надання витратами, у контексті визначення ефективності реалізації місцевими органами влади бюджетних програм трансформується у формулу (3):

$$\text{ПОКАЗНИК(И) ЕФЕКТИВНОСТІ} = \frac{\text{ВИТРАТИ ПРОГРАМИ}}{\text{КІЛЬКІСТЬ СПОЖИВАЧІВ ПОСЛУГИ}} \quad (4)$$

ПОКАЗНИК(И) ЕФЕКТИВНОСТІ позначатимуться нами як K_e .

Тобто формули ЕФЕКТИВНОСТІ (2) та (3) суттєво відрізняються від формули ЕФЕКТИВНОСТІ (4) тим, що під час її використання не оцінюється обсяг наданих бюджетною програмою благ. Водночас з'являються додаткові інструменти щодо оцінки обсягу понесених витрат на реалізацію програми через порівняння:

- з показниками ефективності по аналогічних програмах у межах країни;
- з усередненим показником ефективності за результатами реалізації бюджетної програми в усіх регіонах країни. Цей показник можна оцінювати як базисний.

Коефіцієнт ефективності як усереднений показник по програмах, які мають аналогічну спрямованість у межах країни, або як усереднений показник ефективності за результатами реалізації бюджетної програми в усіх регіонах країни позначається нами як \bar{K}_e . У разі його застосування оцінка ефективності виконання бюджетної програми полягатиме не лише у характеристиці показників її якості, наприклад середніх витрат на проведення заходів у сфері молодіжної політики в розмірі 1 000 грн., яку здійснюють працівники Державної аудиторської палати України, а в порівнянні з аналогічним показником по аналогічних програмах в окремих регіонах країни.

Формула (4) трансформується у формулу (4.1):

$$\text{ПОКАЗНИК(И) ЕФЕКТИВНОСТІ} = \frac{K_e}{\bar{K}_e} \quad (4.1)$$

Якщо показники ефективності по бюджетних програмах окремої територіальної громади в абсолютному розмірі дорівнюють аналогічним усередненим показникам на загальнодержавному рівні, значення ПОКАЗНИК(И) ЕФЕКТИВНОСТІ по бюджетній програмі дорівнюватиме 1. Використання такої формули також дасть змогу диференціювати оцінку ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад між собою та порівняно з національним рівнем. Проте повноцінне використання формули 4.1 можливе під час розроблення уніфікованих показників ефективності з використанням програмно-цільового методу в межах окремих бюджетних програм.

Висновки з проведеного дослідження. Діюча практика оцінки ефективності використання фінансових ресурсів територіальної громади засвідчила, що вона здійснюється Держав-

ною аудиторською палатою України. При цьому окремо оцінюється ефективність на рівні місцевих бюджетів та на рівні бюджетних програм. Аудит використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів територіальних громад здійснюється за дохідною та видатковою частинами та законодавчо не регламентується окремим нормативним актом. При цьому оцінка ефективності використання зазначених ресурсів не проводиться.

Аудит використання фінансових ресурсів у межах окремих бюджетних програм, які реалізують територіальні громади, здійснюється за видатковою частиною кожної програми та законодавчо визначається окремим нормативним актом. При цьому ефективність використання таких ресурсів проводиться шляхом оцінки показників затрат, продукту, ефективності та якості бюджетної програми.

Нами запропоновано використання системи коефіцієнтів (індикаторів) K_e , I_e під час оцінки ефективності використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів та \bar{K}_e під час проведення оцінки ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад у межах окремих бюджетних програм. Їх використання дасть змогу поглибити оцінку ефективності використання фінансових ресурсів між окремими територіальними громадами та порівняно з національним рівнем і відкриває перспективи подальших досліджень у цій сфері фінансової науки.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її регіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10.8.2004 № 1017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>.
3. Самуельсон П., Нордхаус В. Економіка; 18-е изд., перераб. и доп. М.: Вільямс, 2008. 1360 с.
4. Ха-Юн Чанг. Економіка. Інструкція з використання; пер. з англ. А. Лапіна. К.: Наш Формат, 2016. 400 с.
5. Аналізуємо бюджет : доступно про головне: посібник / Б. Малиняк, В. Горин, В. Письменний; за ред. Б. Малиняка. Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017. 76 с.

REFERENCES:

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). Pro skhvalennja Konceptciji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukrajinі [On approving the concept of reforming local

self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (accessed 13 September 2018).

2. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2004). Pro zatverdzhennja Porjadku provedennja Derzhavnoju audytorskoju sluzhboju, jiji rehionaljnomy terytorialjnomy orghanamy derzhavnogho finansovogho audytu vykonannja bjudzhetnykh program [On approval of the procedure for realization by the State Audit Office, its regional territorial agencies of the state financial audit of an implementation of budget programs]. Available

at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF> (accessed 25 October 2018).

3. Samuelson P., Nordhaus W. (2008) Ekonomika [Economics]. Moskow: P. H. Williams, p. 102. (in Russian).

4. Ha-Joon Chang (2016) Ekonomika. Instrukcija z vykorystannja [Economics. The user's guide]. Kyiv: Nasz Format, p. 315. (in Ukrainian).

5. Malyniak B., Goryn V., Pys'mennyy V. (2017) #analizujembjudzhet : dostupno pro gholovne [#analyzebudget: accessibly about a main]. Ternopil: ZAZAPRINT, p. 29. (in Ukrainian).

Sydorchuk A.A.

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor at Department of Finance
named after S. Yuriy
Ternopil National Economic University

AN INTERNAL PRACTICE FOR ESTIMATING EFFICIENCY OF USE OF LOCAL BUDGETS

The **purpose** of the paper is research an internal practice for estimating efficiency of use of local budgets. The method of study allows proposing coefficients for estimating efficiency of use of funds of local budgets. **Methodology**. In the course of research, an analysis, synthesis as methods of theoretical knowledge of phenomena has been used. Comparisons and measurements are used as empirical methods for the conducted research. **Results** of the research showed that an estimate is made on incomes and expenditures of local budgets and at the level of budget programs which implemented by local budgets. The estimate of the use of local budgets is not legally regulated by a separate normative act. The estimate of the use of financial resources within individual budget programs is implemented at the expense of each program and legally determined by a separate normative act. At the same time, the efficiency of the use of these resources is done by estimating the cost, product, efficiency, and quality of the budget program. **Practical implications**. For conducting research and substantiation of relevant conclusions, the coefficients K_e , I_e and \bar{K}_e could be used in the future. **Value / originality**. The use of these coefficients will allow to deepen for estimating the efficiency of use of local budgets between territorial communities and in comparison with the national level. It opens **the prospects to further research** in this area of financial science